

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 novembre 2021

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'arrêté royal du
24 décembre 1993 portant exécution de
la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de
la compétitivité du pays en vue de rétablir
une indexation réelle des salaires et des
allocations sociales**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

*Voir:*Doc 55 **0474/ (S.E. 2019):**

001: Proposition de loi de M. Hedeboom et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 november 2021

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het koninklijk besluit van
24 december 1993 ter uitvoering van de wet
van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands
concurrentievermogen met het oog op de
herinvoering van een werkelijke indexering
van lonen en sociale uitkeringen**

ADVIES VAN HET REKENHOF

*Zie:*Doc 55 **0474/ (B.Z. 2019):**

001: Wetsvoorstel van de heer Hedeboom c.s.

05746

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)



Cour des comptes

Traduction : JC/RP

Avis relatif à la proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays en vue de rétablir une indexation réelle des salaires et des allocations sociales (DOC55 0474/001)





Cour des comptes

Traduction : JC/RP

1. Demande d'avis

La commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions a demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre, d'estimer l'incidence budgétaire de la *proposition de loi du 3 octobre 2019 modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays en vue de rétablir une indexation réelle des salaires et des allocations sociales* (DOC55 0474/001).

2. Contexte

L'*indice santé lissé* s'applique aux salaires, traitements, prestations sociales, allocations et primes, ainsi qu'à toutes les autres indemnités des travailleurs (y compris le personnel du secteur public)¹, pour lesquels une liaison à un indice des prix est prévue.

L'indice santé est un indice des prix mensuel qui exclut de l'indice national des prix à la consommation (INPC) certains produits considérés comme nocifs, notamment les boissons alcoolisées, les produits du tabac, le diesel et l'essence. L'indice santé lissé correspond à la moyenne arithmétique des indices santé des quatre derniers mois.

La loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi a donné lieu à une diminution de 2 % de l'application de l'indice santé lissé. C'est pourquoi ce dernier doit depuis lors être systématiquement multiplié par le facteur 0,98.

L'application obligatoire du mécanisme d'indexation aux travailleurs dont le salaire est lié à un indice des prix est régie par l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays. Les modalités d'application de ce mécanisme d'indexation peuvent toutefois différer selon le secteur dans lequel le travailleur est occupé : l'indexation est parfois appliquée avec une certaine régularité (par exemple, sur une base mensuelle ou trimestrielle) ou à une date fixe (par exemple, systématiquement au 1^{er} octobre ou au 1^{er} janvier), alors que dans d'autres secteurs, elle est liée au dépassement d'un indice pivot.

L'indexation des traitements du personnel du secteur public et des allocations sociales dépend également du dépassement d'un indice pivot. Son incidence budgétaire est substantielle : la Cour des comptes a estimé en mai 2021 qu'un dépassement de l'indice pivot plus tôt que prévu (octobre 2021 au lieu de janvier 2022) entraînerait une dépense supplémentaire de 267 millions d'euros à l'échelon fédéral².

3. Proposition de loi

Selon les développements de la proposition de loi 55 0474/001, l'objectif est de rétablir un « *indice salarial réel* » en raison de la forte augmentation des prix du diesel et de l'essence qui constituent un « *poste de dépenses important pour la plupart des ménages. Eu égard à l'offre insuffisante de transports en commun et à la flexibilité croissante exigée et imposée par les*

¹ Pour savoir précisément à qui s'applique ce système, il est renvoyé à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays.

² Voir à ce sujet : Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2021*, 12 mai 2021, DOC55 1920/002, p.10, 72, 87 et 143.



employeurs, de nombreux travailleurs n'ont d'autre choix que d'utiliser la voiture pour leurs déplacements entre le domicile et le lieu de travail [...] ».

La proposition de loi supprime à cet effet la disposition c) de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 précité. Cette disposition exclut les carburants, à l'exception du GPL, du panier des biens sur la base duquel l'indice santé est déterminé. Il s'agit concrètement du diesel et de l'essence.

4. Analyse

Les produits exclus de l'indice santé ont un poids de 62,93‰ (ou 6,293%) en moyenne³ dans l'INPC sur la période 2017-2021, réparti à peu près en parts égales entre les boissons alcoolisées et les produits du tabac d'une part et le diesel et l'essence d'autre part (respectivement 31,11‰ et 31,82‰, voir le tableau 1).

Tableau 1 : Poids relatif de l'alcool, des produits du tabac, du diesel et de l'essence dans l'indice national des prix à la consommation (période 2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Alcool et produits du tabac	33,67‰	29,23‰	29,64‰	31,16‰	31,86‰	31,11‰
Diesel et essence	28,54‰	31,38‰	33,71‰	34,21‰	31,28‰	31,82‰
Total	62,21‰	60,61‰	63,35‰	65,37‰	63,14‰	62,93‰

Source : Cour des comptes à partir des données de Statbel

La proposition de loi permettrait de réintégrer le diesel et l'essence dans la composition de l'indice santé, ce qui réduirait ainsi au prorata le poids des autres composants de cet indice (à concurrence du facteur $1/(1+0,03128)$ sur la base de la composition de l'INPC en 2021). L'indice santé s'est toutefois avéré étroitement aligné sur l'INPC pendant la période 2017-2021 et a même souvent dépassé ce dernier (notamment de début 2017 à mi-2018, ainsi que durant le second semestre 2019 jusqu'au premier trimestre 2021 ; voir également le graphique 1)⁴. En outre, selon les prévisions d'inflation du Bureau fédéral du plan, les deux indices resteront étroitement alignés à court et moyen terme⁵.

³ Les pondérations sont actualisées chaque année, notamment en composant un nouveau panier de produits représentatifs, en adaptant les méthodes de calcul et en intégrant de nouvelles sources de prix.

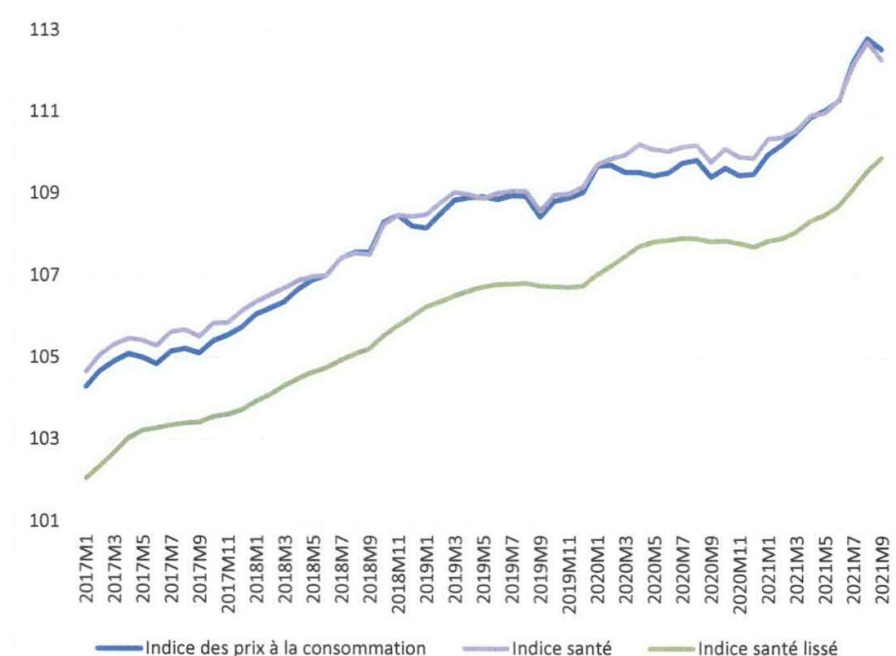
⁴ La Cour des comptes note que cet écart limité n'est pas exclusivement imputable au poids du diesel et de l'essence dans l'INPC. En d'autres termes, un poids plus élevé du diesel et de l'essence dans cet indice n'entraînerait pas nécessairement un écart plus important entre l'INPC et l'indice santé. Cette situation s'explique par le fait qu'il existe des facteurs fondamentaux sous-jacents (par exemple, le prix du pétrole brut) qui ont une incidence à la fois sur le prix du diesel et de l'essence et sur le prix de nombreux autres biens inclus dans l'INPC.

⁵ Le Bureau fédéral du plan prévoit que l'indice des prix à la consommation passera à 113,97 en décembre 2021 et l'indice santé à 113,74, puis à respectivement 115,38 et 115,31 en décembre 2022 (prévisions d'inflation au 5 octobre 2021, disponibles sur https://www.plan.be/databases/17-fr-indice_des_prix_a_la_consommation_previsions_d_inflation).



Le lissage via la prise en compte de la moyenne arithmétique des indices de santé des quatre derniers mois a pour unique conséquence de déplacer légèrement cette image dans le temps. L'écart actuel entre l'INPC et l'indice santé lissé à appliquer dans le cadre de l'adaptation des salaires et des allocations sociales au coût de la vie, comme indiqué au graphique 1, est donc principalement dû à la réduction proportionnelle de 2 % qui a été mise en œuvre en 2015 (voir le point 2). Toutefois, la proposition de loi n'interfère pas avec le mécanisme de lissage et le facteur multiplicateur 0,98 qui doit être appliqué.

Graphique 1 : Évolution de l'indice national des prix à la consommation, de l'indice santé et de l'indice santé lissé (période de janvier 2017 à septembre 2021)⁶



Source : Cour des comptes à partir des données de Statbel

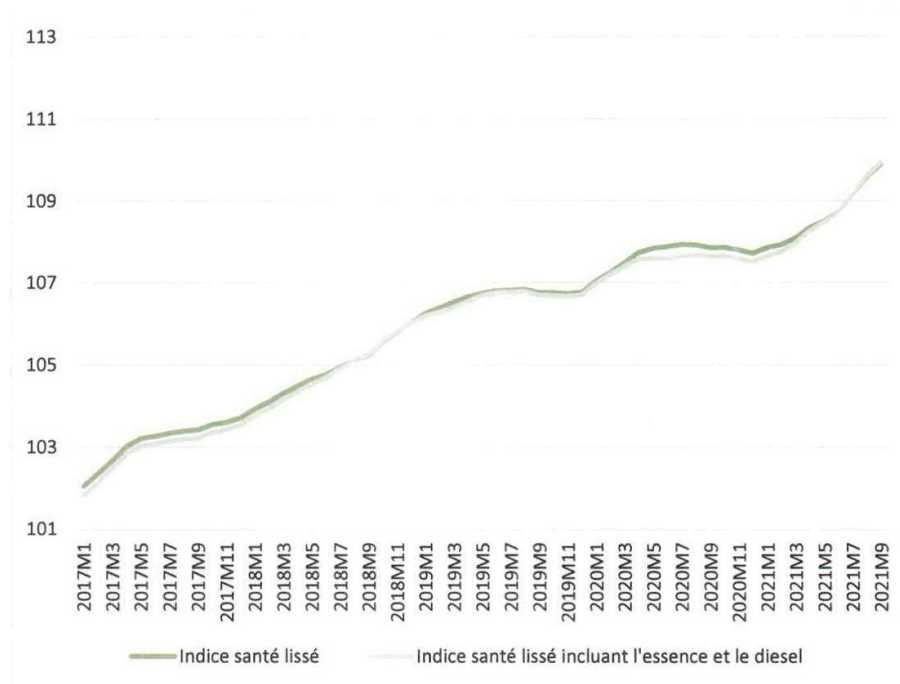
Enfin, la Cour des comptes a elle-même recalculé l'indice santé lissé, après avoir réintégré le diesel et l'essence (voir le graphique 2). Cela confirme que cette réintégration n'a pratiquement aucune incidence. Sur la période mars-septembre 2021, l'écart moyen ne s'élève qu'à 0,01 % après la réintégration du diesel et de l'essence dans l'indice santé. En ce qui concerne les traitements du personnel du secteur public et les allocations sociales, un écart

⁶ Il s'agit des indices des prix à la consommation de l'année de référence 2013 = 100 ayant pris cours en janvier 2014 et également utilisés dans les développements de la proposition de loi.



aussi faible n'a pas d'incidence significative sur un éventuel dépassement plus rapide de l'indice pivot.

Graphique 2 : Évolution de l'indice santé lissé et de l'indice santé lissé comprenant le diesel et l'essence (période de janvier 2017 à septembre 2021)



Source : Cour des comptes à partir des données de Statbel

5. Conclusion

À partir d'une analyse des indices (INPC, indice santé et indice santé lissé), la Cour des comptes conclut que la réintégration du diesel et de l'essence dans l'indice santé n'aura pas d'incidence significative sur le budget de l'État.



Advies bij het wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen met het oog op de herinvoering van een werkelijke indexering van lonen en sociale uitkeringen (DOC55 0474/001).





1. Adviesvraag

Met toepassing van artikel 79, eerste lid, van het reglement van de Kamer heeft de commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen gevraagd dat het Rekenhof de budgettaire impact zou ramen van het *wetsvoorstel van 3 oktober 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen met het oog op de herinvoering van een werkelijke indexering van lonen en sociale uitkeringen* (DOC55 0474/001).

2. Context

Voor de lonen, de wedden, de sociale uitkeringen, de toelagen, de premies en alle andere vergoedingen van werknemers (inclusief overheidspersoneel)¹ die in een koppeling aan een prijsindex voorzien, moet gebruik worden gemaakt van de *afgevlakte gezondheidsindex*.

De gezondheidsindex is een maandelijkse prijsindex die sommige schadelijk geachte producten uit de nationale index van de consumptieprijzen uitsluit: alcoholische dranken, tabakswaren, diesel en benzine. De afgevlakte gezondheidsindex is gelijk aan het rekenkundige gemiddelde van de gezondheidsindices over de laatste vier maanden.

Met de wet van 23 april 2015 tot verbetering van de werkgelegenheid werd de toepassing van de afgevlakte gezondheidsindex ten belope van 2 % gereduceerd. Sindsdien moet de afgevlakte gezondheidsindex daarom telkens nog met de factor 0,98 worden vermenigvuldigd.

Het verplichte gebruik van het voornoemd indexeringsmechanisme voor werknemers wiens loon aan een prijsindex is gekoppeld, wordt geregeld door het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen. De modaliteiten van dit indexeringsmechanisme kunnen echter wel verschillen naargelang de sector waarin de werknemer is tewerkgesteld: soms wordt de indexering met een bepaalde regelmaat (bv. maandelijks of trimestrieel) of op een vast tijdstip doorgevoerd (bv. telkens op 1 oktober of 1 januari), terwijl ze in andere sectoren afhankelijk is van het overschrijden van een spilindex.

De indexering van de wedden van het overheidspersoneel en van de sociale uitkeringen is ook afhankelijk van het overschrijden van een spilindex. De budgettaire weerslag hiervan is substantieel: het Rekenhof raamde in mei 2021 dat een vroeger dan verwachte overschrijding van de spilindex (oktober 2021 in plaats van januari 2022) op het federale beleidsniveau tot een bijkomende uitgave van 267 miljoen euro zou leiden².

3. Wetsvoorstel

Luidens de toelichting bij wetsvoorstel DOC55 0474/001 is het de bedoeling een *'werkelijke loonindex'* te herstellen in het licht van de sterk stijgende prijzen voor diesel en benzine, *'een belangrijke uitgavepost in de meeste gezinnen. Door een gebrek aan openbaar vervoer en de*

¹ Voor het precieze personeel toepassingsgebied van deze regeling, zie artikel 1 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen.

² Zie daarover: Rekenhof, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2021, 12 mei 2021, DOC55 1920/002, p.10, 72, 87 en 143.



*steeds grotere flexibiliteit die werkgevers eisen en opleggen, hebben vele werknemers immers geen andere keuze dan de auto te gebruiken voor hun woon-werkverkeer*³.

Het wetsvoorstel schrappt daartoe in artikel 2, § 1, eerste lid, van het vermelde koninklijk besluit van 24 december 1993 de bepaling onder c). Die bepaling sluit *motorbrandstoffen, met uitzondering van LPG*, uit van de korf van goederen waarmee de gezondheidsindex wordt bepaald. Concreet gaat het om diesel en benzine.

4. Analyse

De producten die van de gezondheidsindex worden uitgesloten, hebben over de periode 2017-2021 een gewicht van gemiddeld³ 62,93 ‰ (of 6,293 %) in de nationale index van consumptieprijzen, ongeveer gelijk verdeeld tussen alcoholhoudende dranken en tabakswaaren aan de ene kant, en diesel en benzine aan de andere kant (respectievelijk 31,11 ‰ en 31,82 ‰, zie tabel 1).

Tabel 1: relatief gewicht van alcohol, tabakswaaren, diesel en benzine in de nationale index van consumptieprijzen (periode 2017 – 2021)

	2017	2018	2019	2020	2021	Gemiddeld
Alcohol en tabakswaaren	33,67‰	29,23‰	29,64‰	31,16‰	31,86‰	31,11‰
Diesel en benzine	28,54‰	31,38‰	33,71‰	34,21‰	31,28‰	31,82‰
Som	62,21‰	60,61‰	63,35‰	65,37‰	63,14‰	62,93‰

Bron: Rekenhof op basis van gegevens Statbel

Door het wetsvoorstel zouden diesel en benzine opnieuw moeten worden toegevoegd aan de samenstelling van de gezondheidsindex, en dus zou het gewicht van de overige componenten van die index dan proportioneel moeten worden verminderd (met de factor $1/(1+0,03128)$ op basis van de samenstelling van de nationale index van de consumptieprijzen in 2021). Evenwel is gebleken dat de gezondheidsindex erg dicht aanleunt bij de nationale index van consumptieprijzen tijdens de periode 2017-2021, en vaak zelfs hoger was dan de nationale index van consumptieprijzen (onder meer van begin 2017 tot midden 2018, en tijdens de tweede helft van 2019 tot en met het eerste kwartaal van 2021; zie ook figuur 1)⁴. In

³ De gewichten worden jaarlijks geactualiseerd, onder meer door het opnieuw samenstellen van een representatieve productenkorf, het aanpassen van berekeningsmethoden en het integreren van nieuwe prijzenbronnen.

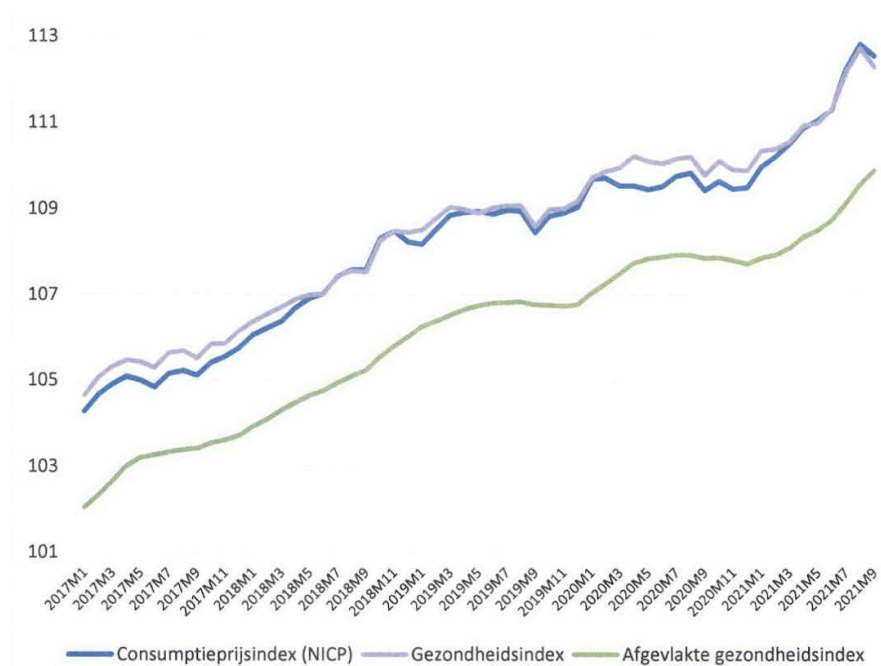
⁴ Het Rekenhof merkt op dat deze beperkte afwijking niet louter kan worden toegeschreven aan de gewichten die diesel en benzine in de nationale index van de consumptieprijzen innemen. Een hoger gewicht van diesel en benzine in deze index zou m.a.w. niet noodzakelijk tot een grotere *spread* tussen de nationale index van de consumptieprijzen en de gezondheidsindex leiden. De reden is dat er onderliggende fundamentele factoren zijn (bv. de prijs van ruwe olie) die een impact hebben op zowel de prijs van diesel en benzine als op de prijs van vele andere goederen in de nationale index van de consumptieprijzen.



de inflatievooruitzichten van het Federaal Planbureau wordt bovendien aangenomen dat beide indexen op korte en middellange termijn nauw bij elkaar zullen blijven aansluiten⁵.

De afvlakking door het rekenkundige gemiddelde van de gezondheidsindices over de laatste vier maanden in aanmerking te nemen, leidt er enkel toe dat dit beeld doorheen de tijd in geringe mate verschuift. De huidige *spread* tussen de nationale index van consumptieprijsen (NICP) en de toe te passen afgevlakte gezondheidsindex voor de aanpassing van lonen en sociale uitkeringen aan de levensduurte, zoals die blijkt uit figuur 1, is dus vooral toe te schrijven aan de proportionele reductie ten belope van 2 % die in 2015 werd doorgevoerd (zie punt 2). Het wetsvoorstel grijpt echter niet in op het mechanisme van de afvlakking en de daarbij toe te passen vermenigvuldigingsfactor 0,98.

Figuur 1: evolutie van de nationale index van consumptieprijsen, de gezondheidsindex en de afgevlakte gezondheidsindex (periode januari 2017 – september 2021)⁶



Bron: Rekenhof op basis van gegevens van Statbel

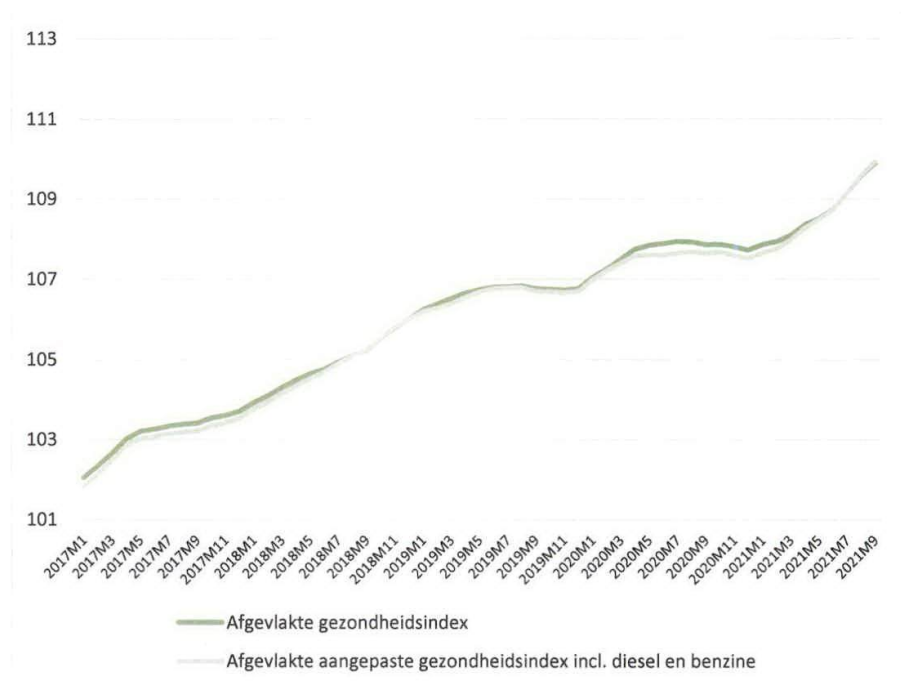
⁵ Het Federaal Planbureau verwacht dat de index van consumptieprijsen in december 2021 zal stijgen tot 113,97 en de gezondheidsindex tot 113,74, en tot respectievelijk 115,38 en 115,31 in december 2022 (inflatievooruitzichten op 5 oktober 2021, te raadplegen op https://www.plan.be/databases/17-nl-indexcijfer_der_consumptieprijsen_inflatievooruitzichten).

⁶ Het betreft de consumptieprijsindices met referentiejaar 2013 = 100, van start gegaan in januari 2014 en zoals ook gehanteerd in de toelichting bij het wetsvoorstel.



Het Rekenhof heeft tot slot zelf de afgevlakte gezondheidsindex opnieuw berekend, na het terug toevoegen van diesel en benzine (zie figuur 2), wat bevestigt dat er nauwelijks enige impact is van het terug toevoegen van diesel en benzine. Over de periode maart-september 2021 bedraagt de gemiddelde afwijking slechts 0,01 % na het re-integreren van diesel en benzine in de gezondheidsindex. Voor wat betreft de wedden van het overheidsperoneel en de sociale uitkeringen heeft een dergelijk gering verschil geen beslissende invloed op een eventueel snellere overschrijding van de spilindex.

Figuur 2: evolutie van de afgevlakte gezondheidsindex en de afgevlakte gezondheidsindex inclusief diesel en benzine (periode januari 2017 – september 2021)



Bron: Rekenhof op basis van gegevens van Statbel

5. Conclusie

Op basis van een analyse van de indexcijfers (nationale index van consumptieprijzen, gezondheidsindex en afgevlakte gezondheidsindex) besluit het Rekenhof dat de impact van het terug toevoegen van diesel en benzine aan de gezondheidsindex geen wezenlijke impact zal hebben op de staatsbegroting.
